

Wpływ sankcji celowych wobec państw Europy Wschodniej na instrumenty finansowania handlu w Unii Europejskiej

Sankcje³⁷ gospodarcze stają się w XXI w. głównym narzędziem do wywierania presji politycznej wyróżniając się na tle innych instrumentów polityki zagranicznej. Polityka sankcji gospodarczych, paralelnie do działań militarnych, kreuje kontrowersyjną strategię działania państw wysokorozwiniętych, w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej i politycznej nad potencjalnymi oponentami na arenie międzynarodowej, prowadząc jednocześnie do szerokiego pola do dyskusji nt. jej efektywności. Głównym celem artykułu jest próba bliższej analizy skuteczności nakierowanych sankcji gospodarczych (ang. *targeted sanctions, smart sanctions*)³⁸ i ich wpływu na gwarancje udzielane przez banki prowadzące działalność na terenie Unii Europejskiej (UE), w tym te w Europie Środkowo-Wschodniej. Podejmuję w tym artykule próbę ustalenia czy sankcje celowe osiągają zamierzony wynik nie wpływając negatywnie na inne sektory gospodarki, zarówno państwa objętego sankcjami jak również stron trzecich, ze szczególnym uwzględnieniem wyżej wymienionych banków i instrumentów gwarancyjnych przez nie stosowanych.

Uzasadniając wybór analizowanego obszaru badawczego, należy przede wszystkim wskazać, że środki ograniczające (sankcje) to zasadniczy element unijnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). UE stosuje te środki jako część zintegrowanego, kompleksowego podejścia politycznego, na które składają się m.in. dialog polityczny i inne działania dodatkowe oraz instrumenty pozostające w dyspozycji UE. Sankcje są opracowywane w taki sposób, by ich negatywne konsekwencje wobec osób, które de facto nie odpowiadają za daną politykę lub niepożądane działania, były jak najmniejsze. UE stara się minimalizować ich wpływ na miejscową ludność cywilną i na legalne działania w danym

³⁷ Sankcja - kara za naruszenie prawa lub akcja represyjna skierowana przeciwko państwu, któremu zarzuca się naruszenie przepisów prawa międzynarodowego.

³⁸ Sankcje nakierowane (lub inaczej sankcje celowe) – adresatami takiego rodzaju sankcji nie są całe państwa, ale konkretne wyszczególnione podmioty, grupy podmiotów lub jednostki, których działanie implikowało nałożenie sankcji.

kraju lub z jego udziałem³⁹. Biorąc pod uwagę powyższe, praktyka stosowania sankcji m.in. przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ)⁴⁰, oraz analiza wpływu sankcji na sytuację poszczególnych państw i ich obywateli przyczyniła się do zdefiniowania nowego pojęcia jakim stały się sankcje celowe (*targeted sanctions*). Celem takiego rodzaju sankcji nie jest dane państwo a konkretny podmiot, grupa podmiotów lub jednostki, których działania podyktowały nałożenie sankcji. Podstawowym elementem polityki sankcji celowych jest posługiwanie się sankcjami o charakterze finansowym i odchodzenie od ogólnego embarga handlowego⁴¹. Dopuszcza się wtedy zamrażania zagranicznych aktywów, wstrzymywania finansowania projektów inwestycyjnych czy też udzielania innej pomocy finansowej⁴².

W celu weryfikacji wybranego obszaru badawczego, jako główną metodę badawczą, w badaniu zastosowano analizę instytucjonalno-prawną rozumianą jako analiza aktów normatywnych i weryfikacja określonego obszaru regulacji prawnych. Do pełnej analizy obszaru badawczego, pomocniczo zastosowano również metodę behawioralną w celu zaobserwowania zachowania decydentów polityki kredytowej banków w UE, analityków ryzyka a następnie skonfrontowania tych zachowań z zastosowanymi narzędziami sankcji nakierowanych. Jest to swoiste nałożenie na siebie polityki zagranicznej UE oraz polityki stosowanej przez banki działające na jej obszarze, w tym w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Metoda behawioralna zakłada orzekanie o zachowaniach ludzi jako rzeczywistości realnie istniejącej a nie jej wizji⁴³.

Do wyboru takiej problematyki, skłoniła mnie przede wszystkim chęć zweryfikowania czy na poziomie udzielania instrumentów finansowania handlu przez banki działające na terenie UE, sankcje nakierowane rzeczywiście skutecznie ograniczają negatywne skutki ich wprowadzania oraz czy obszar objęty sankcjami nakierowanymi ogranicza się jedynie do głównych celów wyznaczonych przez autorów sankcji. Ponadto coraz częściej sankcje gospodarcze zastępują działania militarne przez co stają się bardzo wygodnym narzędziem prowadzenia polityki zagranicznej. UE w 2018 r. miała uruchomione 42 programy sankcyjne, w tym m.in.: 10 programów sankcyjnych implementowanych z ONZ (np. przeciwko Somalii i

³⁹ Rada Europejska Rada Unii Europejskiej, *Kiedy i jak UE przyjmuje sankcje?*, za: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/> (20.09.2020)

⁴⁰ Wszystkie państwa członkowskie UE należą do ONZ.

⁴¹ Embargo – ogłaszany przez władzę państwową lub organizację międzynarodową zakaz przywozu lub wywozu towarów do innego państwa lub zakaz opuszczania przez obce statki handlowe portów lub wód terytorialnych danego państwa.

⁴² J. Ryszka, *Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 39.

⁴³ A.J. Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Gdańsk 2004, s. 128.

Erytrei), 8 programów paralelnych do ONZ (przeciwko Iranowi i Korei Północnej) oraz 24 programy autonomiczne (przeciwko Rosji i Wenezueli), co stawia tę organizację międzynarodową na drugim miejscu za Stanami Zjednoczonymi Ameryki (USA) pod względem aktywności w tym obszarze⁴⁴.

Artykuł ten ma charakter innowacyjny, którego celem jest przybliżenie aspektów - biznesowych w sektorze bankowym w UE będących implikacją decyzji o charakterze politycznym oraz zrozumienie jak tego typu decyzje polityczne, w swoim założeniu nakierowane na konkretny cel, mogą negatywnie wpływać na inne sektory gospodarki oraz podmioty zupełnie niezwiązane z adresatem sankcji. Rozumienie złożoności polityki UE oraz hegemonii handlowej USA pomaga w wyjaśnianiu wyżej wspomnianych kwestii. Innym ważnym aspektem, który skłonił mnie do podjęcia próby zbadania tego obszaru jest fakt, iż sankcje gospodarcze są zazwyczaj analizowane tylko w dwóch płaszczyznach tj. prawnej – poprzez dogłębną analizę aktów prawnych oraz politycznej – jako narzędzie prowadzenia polityki zagranicznej. Bardzo często analityka nie wnika w faktyczny rezultat biznesowy podejmowanych decyzji politycznych na szczeblu międzynarodowym. Państwa i podmioty znajdujące się w Europie Wschodniej są w ostatnich latach częstym celem sankcji międzynarodowych, z uwagi na dynamiczną sytuację geopolityczną co ma bezpośredni wpływ na prowadzenie biznesu z tymi destynacjami.

Tematyka dotycząca sankcji gospodarczych i ich wpływu na instrumenty finansowania handlu jest przedmiotem rozważań z obszaru studiów europejskich, ekonomii, prawa oraz zarządzania. Przedmiotowy artykuł ma charakter politologiczny zarówno ze względu na poruszane kwestie z pogranicza studiów europejskich i stosunków gospodarczych w Europie jak również analizę szerszego problemu zastosowania sankcji przez USA oraz wpływie decyzji politycznych na ocenę ryzyk w bankach działających na terenie UE.

Problematyka sankcji gospodarczych w XXI w. staje się coraz bardziej dostrzegalna zarówno przez polityków jak i przedstawicieli biznesu i wymaga dogłębnej analizy. Wydaje się, że obecnie w wielu przypadkach zaczyna zastępować działania militarne⁴⁵. Na polskim

⁴⁴ EPRS European Parliamentary Research Service, The EU sanctions toolkit, za: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI\(2018\)621870_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI(2018)621870_EN.pdf) (20.09.2020)

⁴⁵ W styczniu 2019 Prezydent USA Donald Trump zagroził Turcji, że w przypadku prowadzenia polityki niezgodnej z założeniami USA (polityka wobec społeczności Kurdów), Turcja zostanie zdezastrowana ekonomicznie co pokazuje, iż nawet bez prowadzenia działań militarnych, nawet wobec sojusznika w ramach NATO, poprzez sankcje czy cła, można osiągnąć cele polityki zagranicznej, BBC NEWS, Trump threatens to 'devastate' Turkish economy over Syrian Kurds, za: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-46859164> (14.01.2019)

rynku mamy do dyspozycji pozycje opisujące przede wszystkim prawny charakter sankcji, bez analizy bezpośredniego wpływu na decyzje biznesowe w sektorze bankowym. W literaturze obcojęzycznej zdecydowanie przeważa tematyka sankcji nakładanych przez USA jako hegemonia światowego korzystającego najczęściej z tego instrumentu polityki zagranicznej oraz ONZ⁴⁶, która również stosuje ten instrument do wywierania nacisku na państwa łamiące ład światowy. Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się zasadnym przybliżenie tej problematyki. Istotnym wkładem w napisany artykuł są również badania empiryczne związane przede wszystkim z własną obserwacją, której mogłem dokonywać w codziennej pracy zawodowej.

Hipoteza zawarta w niniejszym artykule poddana weryfikacji w toku jej realizacji brzmi: Sankcje nakierowane na podmioty w Europie Wschodniej mają również wpływ na podmioty trzecie, w tym banki działające na terenie UE, niebędące bezpośrednim celem sankcji i dotyczą również inne gałęzie gospodarki wbrew założeniom stawianym przez osoby podejmujące decyzje na szczeblu politycznym UE. Do zmiennych niezależnych, które będą warunkowały indywidualne podejmowanie decyzji możemy zaliczyć: inicjatora sankcji (np. UE, ONZ, USA), adresata sankcji (np. Białoruś, oligarchowie na Ukrainie), zakres wprowadzanych sankcji (np. zamrażanie aktywów, zakaz wjazdu na teren UE) czy też aktualną politykę danego kraju względem adresata sankcji (np. państwa z byłego bloku socjalistycznego, państwa Europy Zachodniej względem sankcji wobec Rosji). Do zmiennych zależnych można zaliczyć podmioty stosujące się do sankcji na terenie UE (np. małe banki lokalne, banki globalne).

Hipoteza ta będzie poddana weryfikacji w rozważaniach zawartych w niniejszej publikacji poprzez analizę zastosowania instrumentu sankcji celowych, analizę podstaw prawnych oraz praktyki bankowej w zakresie stosowania się do założeń sankcji gospodarczych. W publikacji postawiono następujące pytania badawcze dotyczące analizy tego typu instrumentu prowadzenia polityki zagranicznej: Czy sankcje gospodarcze działają zgodnie z założeniem? Czy sankcje nakierowane rzeczywiście ograniczają się do ich adresata? Postawiono również dodatkowe pytania badawcze: Czy banki na terenie UE muszą się stosować również do sankcji nakładanych przez USA pomimo wyraźnego sprzeciwu UE

⁴⁶ ONZ została powołana z myślą o odbudowaniu porządku po II wojnie światowej ale dzisiaj przed tą jedyną globalną organizacją międzynarodową stoją inne zadania. Coraz więcej wyzwań ma zasięg globalny i wymaga wspólnej reakcji wszystkich państw. Obecnie ONZ liczy 193 państwa. Podstawą funkcjonowania ONZ jest Karta Narodów Zjednoczonych, która formułuje cele i zasady Organizacji.

wobec nakładanych sankcji? Które banki mogą sobie pozwolić na niestosowanie się do sankcji nakładanych przez USA?

Sankcje stosowane przez UE mają charakter zindywidualizowany oraz zróżnicowany i należy je traktować jako działania prewencyjne pozwalające UE szybko reagować na wyzwania oraz wydarzenia polityczne sprzeczne z jej celami i wartościami. Mogą być odpowiedzią na terroryzm, rozprzestrzenianie broni jądrowej, naruszanie praw człowieka, aneksję obcego terytorium czy też celową destabilizację suwerennego kraju. Sankcje ogólne tj. sankcje dyplomatyczne mogą stanowić zawieszenie stosunków dyplomatycznych z danym państwem lub też skoordynowane odwołanie dyplomatów UE i jej państw członkowskich z obszaru kraju celu sankcji. Sankcje szczegółowe wymagają zaś konkretnej podstawy prawnej odnoszącej się do traktatów UE. Mogą to być m.in.: embargo na broń, restrykcje wjazdowe wobec osób umieszczonych na dedykowanej liście (osoby spoza UE nie mogą wjechać na teren UE, a obywatele z UE nie mogą wjeżdżać do innych państw członkowskich co może być znacznym utrudnieniem np. przy prowadzeniu biznesu) oraz zamrożenie aktywów osób lub podmiotów umieszczonych na dedykowanej liście (aktywa takie znajdujące się na terenie UE zostają zamrożone). W grupie tej znajdują się również sankcje gospodarcze, czyli restrykcje w konkretnych sektorach działalności gospodarczej, np. zakaz eksportu lub importu niektórych towarów, zakaz inwestowania lub też zakaz świadczenia niektórych usług. UE może nakładać sankcje z własnej inicjatywy lub w celu wykonania rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (RB ONZ). Artykuł 41 Karty Narodów Zjednoczonych określa, iż RB ONZ może zdecydować, jakie środki, nie pociągające za sobą użycia siły zbrojnej, należy zastosować dla wykonania jej decyzji, oraz może zażądać od członków Organizacji Narodów Zjednoczonych zastosowania takich środków. Środki te mogą obejmować całkowite lub częściowe zerwanie stosunków gospodarczych oraz komunikacji: kolejowej, morskiej, lotniczej, pocztowej, telegraficznej, radiowej i innej, jak również zerwanie stosunków dyplomatycznych (Karta Narodów Zjednoczonych, <http://www.unic.un.org.pl>). UE wykonuje zawsze wszystkie sankcje uchwalone przez RB ONZ i prowadzi stały dialog z ONZ w celu lepszego koordynowania działań, które w związku z sankcjami podejmują unijne państwa członkowskie. UE może także zaostriżyć sankcje nałożone przez ONZ i w tym celu wprowadza dodatkowe środki oprócz nałożonych już przez RB ONZ⁴⁷.

⁴⁷ Rada Europejska Rada Unii Europejskiej, *Rodzaje sankcji*, za: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/different-types/> (14.02.2019)

Pierwsze wzmianki na temat sankcji gospodarczych pochodzą z V w. p.n.e. i za ich najstarszą formę uznaje się ograniczenie przez Peryklesa dostępu do rynku Aten dla towarów pochodzących z Megary, miasta położonego we wschodniej części Grecji. Przyczyny embarga nie są do końca znane, ale niektóre źródła podają, że powodem wprowadzenia takiego dekretu mogło być m.in. przetrzymywanie przez Megarejczyków zbiegłych niewolników lub też chęć ukarania Megary za wspieranie Koryntu w konflikcie z Atenami. Embargo handlowe stało się jednym z punktów zapalnych większego konfliktu, w którym Ateny straciły pozycję lidera na rzecz Sparty. Część źródeł wskazuje, jako wczesne formy sankcji ekonomicznych, oblężenia miast i warowni, co prowadziło często do wyczerpania zapasów i uniemożliwiało długotrwałą obronę. W XVIII i XIX w. amerykańskie kolonie zaadoptowały na szeroką skalę stosowanie sankcji ekonomicznych⁴⁸, nakładając na Wielką Brytanię embarga eksportowe i importowe, w celu wymuszenia zmian kolonialnej polityki handlowej, która z kolei stosowała blokady portów w Ameryce Północnej⁴⁹. W latach 1914-1940 odnotowano jedenaście przypadków nakładania sankcji gospodarczych⁵⁰, z których tylko dwa nie pełniły funkcji wspierającej działania militarne⁵¹.

Do lat osiemdziesiątych XX w. Wspólnota Europejska (WE) nie wprowadzała własnych sankcji. Państwa członkowskie WE podejmowały działania na szczeblu krajowym, w celu wdrażania sankcji nakładanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (RB ONZ). Koniec zimnej wojny umożliwił konsensus wśród stałych członków RB ONZ przez co programy sankcyjne mogły być łatwiej wprowadzane. Wspólnotowe sankcje podjęte w 1980 roku przeciwko Związkowi Socjalistycznych Republik Radzieckich w związku z inwazją na Afganistan, wyznaczyły początek wspólnego i skoordynowanego działania w zakresie polityki sankcyjnej podejmowanej przez państwa WE niezależnej od działania ONZ. Traktat z Maastricht podpisany w 1992 r. wprowadził Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) co wzmocniło skoordynowane działania państw członkowskich a sankcje stały się stałym elementem prowadzonej polityki⁵². Dla zobrazowania wzrostu zainteresowania tym

⁴⁸ U.S. Department of the Treasury, An official website of the United States Government, Organizational Structure, za: <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/pages/office-of-foreign-assets-control.aspx> (05.04.2019)

⁴⁹ Amerykański Departament Skarbu (Treasury Department) ma długą historię stosowania sankcji. Już na początku XIX w. nałożono sankcje na Wielką Brytanię za nękanie amerykańskich marynarzy.

⁵⁰ Inicjatorem tych sankcji były: Wielka Brytania, USA, Liga Narodów oraz Alianci w czasie II wojny światowej.

⁵¹ M. Trzcionka, *Sankcje gospodarcze w polityce zagranicznej USA po II wojnie światowej*, Kraków 2015, s. 34-35

⁵² W UE to Rada wprowadza sankcje decyzją z dziedziny wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) na wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unie do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.

narzędziem prowadzenia polityki może świadczyć fakt, że w 1991 r. jedynie sześć państw było objętych programem sankcji a obecnie jest to już około trzydzieści państw. W latach 1980-2014 WE/UE odpowiadała za trzydzieści sześć procent wszystkich sankcji podejmowanych poza ONZ, stawiając WE/UE na drugim miejscu po USA wśród podmiotów i organizacji wprowadzających sankcje na świecie⁵³.

Rysunek 1. Mapa sankcji UE



Źródło: <https://sanctionsmap.eu/#/main> (20.09.2020)

Zgodnie z pojęciem polityki celu (ang. *purposeful policy*) zamierzonym wynikiem nakładania sankcji jest wymuszenie na innym kraju przyjęcia określonego kierunku oraz sposobu działania, co stanowi podstawowy cel polityki sankcyjnej opisany w konwencjonalnych definicjach sankcji ekonomicznych. Jasno określony cel sankcji oraz forma sankcji zaplanowana jest w taki sposób, aby spowodować znaczące straty w gospodarce kraju w ramach określonego celu działania. Oczekiwany rezultatem jest

Najpierw analizą zajmują się właściwe organy takie jak:

- a) grupa robocza odpowiedzialna za dany region geograficzny;
- b) Grupa Robocza Radców ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX);
- c) w razie potrzeby Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa;
- d) Komitet Stałych Przedstawicieli (Coreper II).

Jeśli decyzja przewiduje zamrożenie aktywów lub inne sankcje gospodarcze czy finansowe, do ich wdrożenia potrzebne jest rozporządzenie Rady. Źródło: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/adoption-review-procedure/> (20.09.2020)

⁵³ EPRS European Parliamentary Research Service, Martin Russell, Briefing, EU sanctions: A key foreign and security policy instrument, za: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI\(2018\)621870_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI(2018)621870_EN.pdf) (30.05.2018)

dotkliwa presja ekonomiczna, która wpłynie na podejmowane decyzje w zakresie zmiany zachowania⁵⁴.

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ONZ zrezygnowała z wprowadzania całkowitego embarga handlowego i skupiła się na wykorzystywaniu sankcji nakierowanych (ang. *smart sanctions, targeted sanctions*), które wprowadzały tylko częściowe ograniczenia w handlu bronią, restrykcjach dotyczących podróżowania, zamrażania aktywów finansowych lub ograniczania eksportu specyficznych dóbr np. diamentów pochodzących z regionów Angoli czy Sierra Leone, które były kontrolowane przez rebeliantów⁵⁵. Embargo nałożone na Irak w latach 1990-2003 miało bardzo duży wpływ na kwestie humanitarne w tym kraju⁵⁶ co wpłynęło na politykę stosowania sankcji zarówno przez ONZ jak i UE. Od tego czasu sankcje UE mają na celu przede wszystkim wywarcie wpływu na osoby odpowiedzialne za dane zachowanie przy jednoczesnym minimalizowaniu negatywnych skutków humanitarnych. Takie środki mają spowodować znaczne niedogodności dla osób i organizacji stanowiących cele bez większego wpływu na ogólną populację. Przykładem mogą być sankcje UE nałożone na Rosję, które w swoim zamierzeniu są nakierowane na wydzieloną gałąź gospodarki i ograniczają unijny eksport technologii i usług związanych z przemysłem naftowym tego kraju, ale tylko w zakresie dotyczącym wydobycia ropy i gazu w Arktyce oraz głębokowodnych odwiertach gazu łupkowego nie mającego bezpośredniego wpływu na stałe dostawy ropy i gazu do UE. Polityka sankcji nakierowanych ma również znaczenie w kwestiach pomocy rozwojowej danego kraju. W niektórych przypadkach nawet w przypadku naruszeń praw człowieka UE bardzo rzadko odcina całkowicie nakłady na rozwój chcąc dalej prowadzić pozarządową pomoc humanitarną dla danego regionu⁵⁷.

Czy zatem sankcje nakierowane są faktycznie „smart” i trafiają tylko w przeznaczony cel? Jako przykład do zweryfikowania tego obszaru badawczego może posłużyć przykładowa procedura działania banków w UE w zakresie oceny ryzyka i opracowywania strategii dotyczących współpracy z krajami oraz innymi bankami w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowania handlu, ze szczególnym uwzględnieniem gwarancji bankowej. Banki, jako instytucje zaufania publicznego, muszą prowadzić codziennie operacje i

⁵⁴ M. Trzcionka, *Sankcje... op.cit.*, s. 28-29

⁵⁵ *Ibidem*, s. 46-47

⁵⁶ J. Ćwiek-Karpowicz, K.I. Dudzińska, A.M. Dyner, E. Kaca, P. Kościński, M.A. Piotrowski, M. Radziejowska, M. Rostowska, S. Secrieru, M. Szylar, I. Vorobiov, *Sanctions and Russia*, Warszawa 2015, s. 17

⁵⁷ EPRS European Parliamentary Research Service, Martin Russell, Briefing, EU sanctions: A key foreign and security policy instrument, za: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI\(2018\)621870_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI(2018)621870_EN.pdf) (30.05.2018)

czynności bankowe, uwzględniając wszystkie wprowadzane sankcje celowe, zarówno przez UE, ONZ jak również niektóre kraje (np. USA).

W literaturze przedmiotu ryzyko⁵⁸ można definiować w różny sposób a częstą wykładnią ryzyka jest niepewność co do osiągnięcia zaplanowanego celu tj. prawdopodobieństwo niezrealizowania założonego celu lub też zaistnienie sytuacji mającej negatywne konsekwencje oraz wpływ na określony podmiot gospodarczy. Przyjmując tę definicję można określić, że ryzyko kredytowe banku oznacza niebezpieczeństwo, że kredytobiorca nie wypełni zobowiązań i warunków zawartych z bankiem umowy, narażając bank na powstanie straty finansowej. Należy zauważyć, iż ryzyko kredytowe nie dotyczy jedynie kredytów udzielanych przez banki i jest ono związane ze wszystkimi rodzajami aktywów bilansowych oraz pozabilansowych banku, zarówno udzielonych jak i otrzymanych⁵⁹ stąd ewentualne otrzymanie regwarancji bankowej⁶⁰ z banku w Rosji czy też Białorusi, która jest celem wielu sankcji nakierowanych, jest obszarem dokładnej analizy po stronie banków działających na terenie UE.

Poniżej przedstawione zostały przykładowe parametry oceny ryzyka kredytowego stosowanego przez banki, z uwzględnieniem kwestii związanych z wybranym obszarem badawczym wraz z komentarzem zagrożenia z zastosowania sankcji.

Tabela 1. Ujęcie przedmiotowe wybranych rodzajów ryzyka kredytowego.

Rodzaj ryzyka kredytowego	Zakres przedmiotowy
	<ul style="list-style-type: none"> • Utrata części lub całości środków ulokowanych u kontrahenta bądź w wyemitowanych przez niego instrumentach dłużnych. W przypadku nałożenia sankcji na bank zagraniczny dostęp do aktywów może być uniemożliwiony (retorsje względem banków działających na terenie UE). Arbitralne decyzje rządów paraliżujące współpracę pomiędzy kontrahentami zagranicznymi⁶¹.

⁵⁸ Ryzyko – zgodnie ze słownikiem języka polskiego, jest to możliwość, że coś się nie uda; też: przedsięwzięcie, którego wynik jest niepewny, lub odważenie się na takie niebezpieczeństwo, lub prawdopodobieństwo powstania szkody obciążające osobę poszkodowaną niezależnie od jej winy, jeśli umowa lub przepis prawny nie zobowiązały innej osoby do wyrównania szkody.

⁵⁹ M. Zalewska (red.), *Współczesna Bankowość*, Warszawa 2007, s. 295-296.

⁶⁰ Regwarancja – oznacza podpisane zobowiązanie jednego banku (regwarantowanie) zlecającego drugiemu bankowi wydanie gwarancji, zabezpieczając jednocześnie ewentualne wypłaty z gwarancji udzielonej przez drugi bank. Jest to powszechnie stosowana przez banki struktura gwarantowania wypłat w obrocie międzynarodowym.

⁶¹ T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie Ryzykiem w Handlu Międzynarodowym*, Warszawa 2012, s. 148.

<p>Ryzyko kredytowe instytucji finansowych</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utrata wartości instrumentów znajdujących się w bilansie bądź w pozycjach pozabilansowych banku (np. regwarancja otrzymana z banku objętego sankcjami udzielona w walucie lokalnej tego kraju versus deprecjacja tej waluty powodująca lukę w zabezpieczeniach całej transakcji). • Utrata możliwości zaspokojenia się z przyjętych polis ubezpieczeniowych bądź otrzymanych gwarancji. Jeżeli bank w UE nie ma możliwości złożenia skutecznego roszczenia wypłaty środków z banku objętego sankcjami traci tym samym możliwość zaspokojenia swoich roszczeń na bardzo długi czas. • Potrzeba wywiązania się z wystawionych gwarancji bądź innych udzielonych zobowiązań. Jeżeli regwarancja otrzymana z banku objętego sankcjami stanowi zabezpieczenie innej gwarancji udzielonej lokalnie w UE to może wystąpić skrajna sytuacja, w której bank lokalny nie będzie miał wystarczających środków na wypłatę roszczenia beneficjenta gwarancji, ponieważ jego zabezpieczenie będzie zamrożone w banku objętym sankcjami. • Niedokonanie przez kontrahenta płatności w sytuacji gdy taką płatność dokonał już bank w przypadku rozliczeń zakładających wymianę płatności. Analogiczna sytuacja jak w przypadku banku regwaranta. Kontrahent z kraju objętym sankcjami nie jest w stanie przekazać w sposób skuteczny żadnych środków finansowych - przykład sankcje nałożone przez USA na Iran i pozbawienie tego kraju w przeciągu kilku dni dostępu do systemu SWIFT⁶².
<p>Ryzyko kredytowe kraju</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Brak możliwości wykonywania swoich zobowiązań przez kontrahentów z danego kraju⁶³ na skutek nałożenia przez ten kraj ograniczeń administracyjnych bądź zakazu wymiany walutowej (może być to przykładem retorsji w związku z wcześniejszymi sankcjami celowymi nałożonymi na ten kraj). • Pogorszenie kondycji ekonomicznej kontrahentów z kraju objętego sankcjami w wyniku gorszej sytuacji makroekonomicznej w kraju. Sankcje mają wpływ na makroekonomiczne wskaźniki. • Utrata środków ulokowanych w instrumentach dłużnych wyemitowanych przez dany kraj objęty sankcjami na skutek nałożenia przez ten kraj moratorium na spłatę swojego zadłużenia⁶⁴. W skrajnym przypadku długiego konfliktu, władze kraju objętego sankcjami mogą podjąć taką decyzję. • Utrata wartości posiadanych przez bank instrumentów dłużnych wyemitowanych przez kraj objęty sankcjami na skutek pogorszenia się sytuacji gospodarczej w tym kraju. Instrument dłużny denominowany w walucie kraju objętym sankcjami może tracić na realnej wartości w przypadku pogorszenia sytuacji ekonomicznej kraju będącego celem sankcji.

Źródło: opracowanie własne

⁶² SWIFT – ang. Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication to globalna organizacja, za pośrednictwem której banki, domy maklerskie, giełdy i inne instytucje finansowe wymieniają informacje, m.in. informacje o transakcjach. Źródło: <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemplatniczy/sepa/pytania.html> (13.04.2019)

⁶³ T.T. Kaczmarek, *Zarządzanie...*, op.cit. s. 52

⁶⁴ *Ibidem*, s. 151

Podczas analizy powyższego zakresu przedmiotowego wybranych ryzyk kredytowych dostrzega się zależności łączące zróżnicowane aspekty zdarzeń gospodarczych, które ostatecznie mają istotny wpływ na proces decyzyjny w bankach. Banki działające na terenie UE podejmują się identyfikacji i pomiaru ryzyka kredytowego m.in. poprzez:

- a) Identyfikację czynników prawnych, finansowych bądź też organizacyjnych mogących wpływać na zmianę kondycji ekonomicznej kontrahenta, z kraju będącego celem sankcji nakierowanych.
- b) Analizę zmian w sytuacji politycznej i gospodarczej krajów objętych sankcjami.
- c) Analizę struktury transakcji zawieranych z kontrahentami np. czy strukturyzacja transakcji będzie miała kontakt z jakimkolwiek podmiotem objętym sankcjami celowymi.
- d) Analizę czynników rynkowych wpływających na wysokość ekspozycji wobec kontrahentów z kraju objętym sankcjami.
- e) Analizę zdolności kredytowej kontrahenta lub kraju, w szczególności poprzez analizę ratingu (ang. *credit rating*) na podstawie ocen agencji ratingowych⁶⁵.

Podsumowując, systemowe zarządzanie ryzykiem kredytowym instytucji finansowych polega m.in. na monitorowaniu sytuacji finansowej kontrahentów, sytuacji gospodarczo-ekonomicznej krajów oraz jakości ekspozycji kredytowych banku wobec kontrahentów i krajów, szczególnie tych obarczonych dodatkowym ryzykiem nałożenia sankcji, co ma miejsce na kierunku wschodnim. Banki muszą brać pod uwagę całościowy aspekt zagrożenia niewywiązywania się z umów o charakterze kredytowym podmiotów działających poza granicami UE weryfikować inne czynniki makroekonomiczne właściwe dla danego kraju, stosunki społeczne, stosunki polityczno-systemowe oraz inne mające bezpośredni lub pośredni wpływ na przepływy kapitału. Determinanty polityczno-systemowe wiążą się z ryzykiem kredytowym określonego kraju, sprowadzając się najczęściej do kwestii stabilności lub niestabilności układów polityczno-rządowych lub podobnych zjawisk w sferze rozwiązań polityczno-organizacyjnych dotyczących gospodarki i podmiotów gospodarczych oraz stricte sfery działalności banków⁶⁶.

Konkludując, należy podkreślić, że wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą, szczególnie banki prowadzące operacje międzynarodowe, zdają sobie sprawę z

⁶⁵ Wątek analiz i sposobu pracy niezależnych agencji ratingowych z uwagi na obszerność tematyki nie będzie szerzej omawiana w tym artykule.

⁶⁶ M. Zalewska (red.), *Współczesna...*, *op.cit.*, s. 303.

istnienia wielu aspektów ryzyka, w szczególności w państwach Europy Wschodniej. Banki są obligowane do podejmowania analizy tego czy poziom ryzyka jest dla nich akceptowalny przy odpowiedniej opłacalności dokonywanych operacji. W ramach kontroli ryzyka, banki mogą albo unikać ryzyka rezygnując z przedsięwzięcia albo zredukować ryzyko np. poprzez ograniczanie skali narażonej na dane ryzyko działalności⁶⁷. Biorąc pod uwagę powyższe i przenosząc te procedury na codzienne działania gospodarcze banków w obrocie międzynarodowym, banki bardzo często nie decydują się np. na przyjmowanie regwarancji z banków, które mają siedzibę w kraju objętym sankcjami (np. Białoruś, Ukraina, Rosja) nawet jeżeli są to sankcje nakierowane na zupełnie inną gałąź gospodarki i nawet jeśli ten bank nie ma nic wspólnego z podmiotami w ramach określonego celu działania sankcji nakierowanych⁶⁸.

W sytuacji kolejnych jednostronnych sankcji nakładanych przez USA, z pominięciem RB ONZ, podmioty działające w UE, w tym banki, stają przed dylematem ewentualnego nie respektowania sankcji, które często stoją w sprzeczności z aktualnie prowadzoną polityką UE względem kraju w ramach określonego celu działania sankcji. Eksterytorialny charakter regulacji amerykańskich regularnie powoduje napięcia na linii USA – UE, co następnie powoduje ożywioną dyskusję co do prawomocności sankcji wtórnych oraz ich konsekwencji dla krajów trzecich, utrzymujących kontakty gospodarcze z przedsiębiorstwami będącymi celem sankcji unilateralnych USA⁶⁹.

Hegemonia USA zarówno polityczna, militarna jak i ekonomiczna powoduje, że firmy działające w UE nie chcą ryzykować utraty największego rynku zbytu oraz największego pożyczkodawcy jakim są dla nich USA. Podobna sytuacja dotyczy banków działających w UE, będących uzależnionych od dolara amerykańskiego (USD) stanowiącego najważniejszą walutę w handlu międzynarodowym. Ryzyko sankcji wtórnych i np. odłączenia od możliwości dokonywania płatności w USD, mogłoby spowodować upadek największych banków globalnych. Dla banków istotna jest również możliwość korzystania z systemu SWIFT, bez którego ciężko sobie wyobrazić dokonywanie płatności w obiegu globalnym. Iran był doskonałym przykładem na to jak szybko można dany kraj wykluczyć z grona użytkowników tego systemu płatności (od wielu lat istnieje ryzyko analogicznych retorsji względem Rosji). Innym przykładem są klienci banku Rosja, którzy doświadczyli

⁶⁷ A.Z. Nowak, W.M. Koziół (red.), *Handel Zagraniczny Perspektywa europejska*, Warszawa 2011, s. 301

⁶⁸ Powyższe procesy zaobserwowano podczas własnej wieloletniej praktyki pracy w bankach.

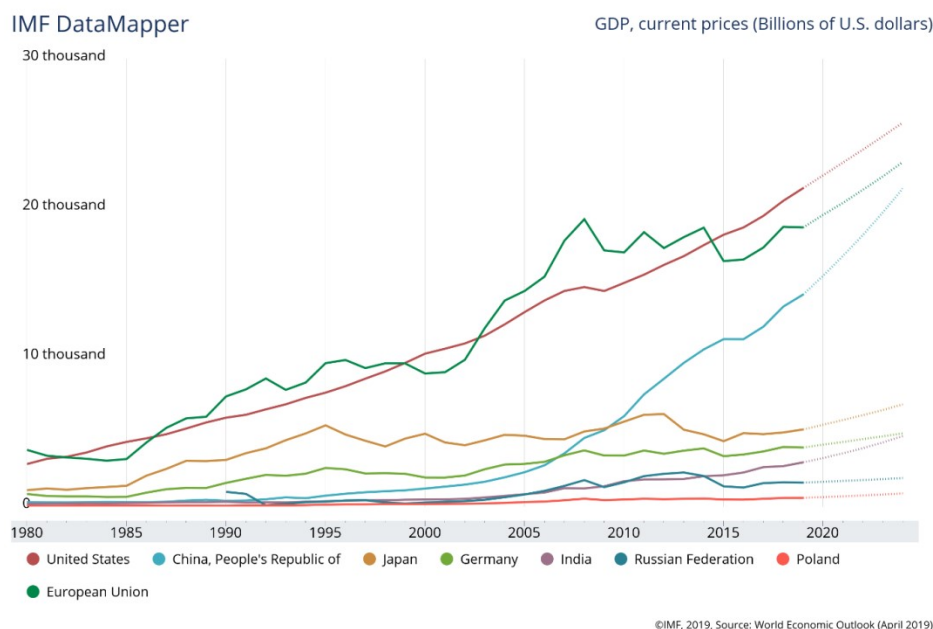
⁶⁹ M. Trzcionka, *Sankcje... op.cit.*, s. 64

odłączenia od systemu płatności VISA oraz MasterCard, które to firmy wstrzymały realizację usług⁷⁰.

W ocenie autora niniejszej publikacji każdy liczący się na rynku UE bank komercyjny, zarówno na poziomie analityków jak i kadry zarządzającej, analizuje ryzyko i wpływ ewentualnej niezależnej polityki tego banku w stosunku do polityki zagranicznej USA i nakładanych przez ten kraj sankcji. Aby lepiej zobrazować wpływ potencjalnego ryzyka wprowadzenia amerykańskich sankcji wtórnych wystarczy brać pod uwagę:

- a) rozmiary gospodarki USA co ilustruje poniższy wykres Międzynarodowego Funduszu Walutowego (ang. *International Monetary Fund - IMF*);
- b) walutę tego kraju będącą najczęściej stosowaną do rozliczeń międzynarodowych;
- c) obecność banków europejskich na rynku USA;
- d) obecność kapitału amerykańskiego w europejskich instytucjach finansowych;
- e) stosunkowo krótką i sprawną ścieżkę decyzyjną przy wprowadzaniu sankcji wtórnych przez USA;
- f) wysokość ewentualnych kar oraz strat związanych z sankcjami wtórnymi.

Rysunek 2. Produkt krajowy brutto (PKB) liczony w miliardach USD



Źródło: International Monetary Fund, IMF DataMapper,

<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/USA/CHN/JPN/DEU/IND/RUS/POL/EU>
(13.04.2019⁷¹)

⁷⁰ FORSAL.PL, *Sankcje dla Rosji: karty Visa i MasterCard zablokowane*, za: <https://forsal.pl/artykuly/785564,sankcje-dla-rosji-karty-visa-i-master-card-zablokowane.html> (21.03.2014)

Na powyższym wykresie przedstawiono kilka największych gospodarek świata, Polskę oraz UE jako całość. Z danych IMF wynika, że poziomy PKB dla UE i USA są dość zbliżone co może być mylące z perspektywy analizowanego problemu badawczego. Pomimo stosunkowo zaawansowanego poziomu ujednoczenia systemu instytucjonalnego w ramach UE, podmioty (korporacje, przedsiębiorstwa, banki etc.) działające na terenie UE mają bardzo indywidualne podejście w kwestii dostosowywania się do polityki sankcyjnej USA. Przykładowo, wschodnie regiony UE nie mogą sobie pozwolić na politykę zupełnej izolacji Rosji, Białorusi czy Ukrainy chociażby ze względu na zbyt duże uzależnienie od dostaw rosyjskich surowców naturalnych oraz geograficzne położenie tych państw. Małe lokalne instytucje finansowe z Europy środkowej mogą potencjalnie zrezygnować z rozliczeń w USD a co za tym idzie mogą ryzykować prowadząc handel z podmiotami objętymi sankcjami na kierunkach wschodnich, ponieważ ewentualne sankcje wtórne nie będą dla nich zbyt dotkliwe. Rozmiar gospodarki USA, kluczowa rola waluty USD oraz inne ważne czynniki polityczno-gospodarcze powodują, że podmioty działające w UE w zdecydowanej większości nie chcą ryzykować łamaniem programów sankcyjnych nakładanych przez USA. Natomiast z perspektywy USA, region UE również nie jest jednorodny w zakresie polityki zagranicznej. Różne państwa członkowskie UE mają różny status dla administracji USA co w następstwie może wiązać się z różnym podejściem w kwestii sankcji wtórnych.

Polityka zagraniczna USA opiera się na trzech fundamentalnych interesach: bezpieczeństwie narodowym, interesom ekonomicznym kraju oraz bieżącej wewnętrznej polityce, która wpływa na kształt polityki zagranicznej. W celu obrony tej grupy interesów, USA używa odpowiednich nacisków politycznych, instrumentów ekonomicznych (w tym sankcji gospodarczych) oraz w ostateczności siły militarnej⁷². Siła oddziaływania gospodarki USA wydaje się być zbyt duża dla wielu firm działających na terenie UE pomimo, iż ostateczne narzędzie nacisku USA nie jest realne w użyciu względem podmiotów z UE. Kary finansowe nakładane przez Departament Sprawiedliwości USA mogą być bardzo dotkliwe. Przykładem może być francuski bank BNP Paribas, które umożliwiał transfery dolarowe dla objętych sankcjami Iranu, Sudanu oraz Kuby. Administracja ówczesnego prezydenta Francji, silnie ale bezskutecznie lobbowała w USA aby uchronić jeden z największych francuskich banków, na który nałożono grzywnę w wysokości 8,9 mld USD. Kolejnym przykładem może

⁷¹ Dane za 2020 r. celowo nie zostały uwzględnione z uwagi na globalną pandemię oraz załamanie różnych rynków co w konsekwencji mogłoby zaburzyć całościowy obraz.

⁷² H. Osieja, *Economic Sanctions as an Instrument of U.S. Foreign Policy: The Case of the U.S. Embargo against Cuba*, American University of London, 2005, s. 5

być Credit Suisse, który musiał zapłacić 536 mln USD kary za umożliwienie transferów finansowych do Iranu, łamiąc tym samym sankcje USA. W 2009 r. ukarany został również Lloyds TSB, który musiał zapłacić grzywnę 350 mln USD za łamanie sankcji nałożonych na Iran i Sudan. W 2010 r. ukarano inny duży bank europejski Barclays, który otrzymał do zapłaty karę w wysokości 298 mln USD za interesy prowadzone z Kubą, Iranem, Libią i Birmą. Kolejnymi dużymi bankami na które USA nałożyły kary za łamanie sankcji były ABN Amro (500 mln USD kary), Credit Agricole (787 mln USD)⁷³, ING (619 mln USD)⁷⁴, Standard Chartered (227 mln USD)⁷⁵, HSBC (1,3 mld USD)⁷⁶. Rząd USA jest obecnie bardzo zdecydowany w ściganiu instytucji finansowych podejrzanych o omijanie sankcji. Perspektywa odcięcia od amerykańskiego systemu bankowego lub przeprowadzania transakcji dolarowych jako kara za łamanie restrykcji jest wielkim zagrożeniem ekonomicznym dla wszystkich instytucji finansowych na terenie UE. Powyższe przykłady wydają się być przesłanką potwierdzającą tezę, że banki na terenie UE muszą się stosować również do sankcji nakładanych przez USA, czasami nawet pomimo wyraźnego sprzeciwu instytucji UE wobec nakładanych przez USA sankcji. Wydaje się, iż jedynymi bankami, które mogą sobie pozwolić na niestosowanie się do sankcji nakładanych przez USA są małe banki regionalne lub nawet lokalne, których prowadzony model biznesowy nie ma ścisłego powiązania ani z gospodarką USA, ani z walutą USD ani z kapitałem zagranicznym a co więcej, wolumen transakcji prowadzonej przez ten bank jest nieznaczący (prawdopodobnie Departament Skarbu USA nie będzie zajmował się marginalnymi przypadkami banków o małej kapitalizacji i małym wolumenie transakcji).

W przypadku Rosji, należy zwrócić uwagę na fakt, iż duża część wprowadzanych sankcji powoduje sankcje wtórne i kolejne embarga oraz ma bezpośredni i pośredni wpływ na gospodarki obu stron „konfliktu”. W 2014 r. z powodu malejącego eksportu do państw Europy Wschodniej niemiecka gospodarka rozwijała się wolniej niż prognozowano. Ucierpiały branże motoryzacyjne, maszynowe i rolnictwo. Poprzez wprowadzanie sankcji

⁷³ Rzeczpospolita, *Credit Agricole zapłaci za naruszenie sankcji USA*, <https://www.rp.pl/Banki/310209877-Credit-Agricole-zaplaci-za-naruszenie-sankcji-USA.html> (20.10.2015)

⁷⁴ FORSAL.PL, *USA: gigantyczna grzywna dla ING Bank za naruszenie sankcji*, za: <https://forsal.pl/artykuly/624472,usa-gigantyczna-grzywna-dla-ing-bank-za-naruszenie-sankcji.html> (13.06.2012)

⁷⁵ Forbes, *Standard Chartered ukarany ponownie za naruszanie sankcji*, <https://www.forbes.pl/wiadomosci/standard-chartered-ukarany-ponownie-za-naruszanie-sankcji/1bk3v4d> (10.12.2012)

⁷⁶ Parkiet PLUS, Hubert Kozieł, *Sankcje, czyli amerykański miecz Damoklesa nad bankami z Europy*, za: <https://www.parkiet.com/artykul/1384792.html> (11.08.2014)

oraz embarga zachwiane zostały relacje gospodarcze⁷⁷. Z perspektywy konfliktu we wschodniej Ukrainie i bezprawnej aneksji Krymu, UE systematycznie przyjmuje kolejne sankcje wobec Rosji. Przybierają one formę: środków dyplomatycznych⁷⁸, sankcji indywidualnych⁷⁹, restrykcji w stosunkach gospodarczych z Krymem i Sewastopolem⁸⁰, sankcji gospodarczych⁸¹ jak też restrykcji we współpracy gospodarczej⁸². Z uwagi na fakt, że USA są przeciwne budowie gazociągu Nord Stream 2, podmioty uczestniczące w tym projekcie są narażone na sankcje gospodarcze a amerykański ustawodawca zakłada możliwość ukarania sankcjami firm, które ewentualnie wezmą udział w budowie gazociągu⁸³.

Agresywne działania Rosji w stosunku do Ukrainy poważnie podważyły bezpieczeństwo w regionie. Łagodzenie sankcji wobec braku znaczących posunięć podważyłoby wiarygodność Zachodu i groziłoby dalszą destabilizacją. Sankcje są uprawnionym przeciwśrodkiem wobec łamania przez Rosję międzynarodowego prawa, przy jednoczesnym unikaniu jakiegokolwiek dalszej eskalacji wojskowej. Rosyjskie kontr-sankcje dotyczące zakazu importu żywności z UE miały natychmiastowy wpływ na zwykłych

⁷⁷ Forbes, *Na sankcjach ucierpi niemiecki przemysł i rolnictwo*, za: <https://www.forbes.pl/wiadomosci/nasankcjach-ucierpi-niemiecki-przemysl-i-rolnictwo/hdy72sh> (20.09.2020)

⁷⁸ W 2014 r. odwołany został szczyt UE-Rosja. Odwołano spotkania bilateralne i rozmowy o wizach z Rosją oraz nowym porozumieniu UE – Rosja. Szczyt G-8 zredukowano do G-7 nie zapraszając Rosji. UE poparło również wstrzymanie negocjacji w sprawie przystąpienia Rosji do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz do Międzynarodowej Agencji Energetycznej.

⁷⁹ Zamrożenie aktywów i ograniczenia podróży dla 175 osób i 44 podmiotów (stan na 20.09.2020), z uwagi na działania podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależności Ukrainy.

⁸⁰ Sankcje obowiązują obywateli UE i unijne firmy w zakresie: zakazu importu towarów z Krymu i Sewastopola, ograniczenia handlowo-inwestycyjnego w niektórych sektorach gospodarki i projektach infrastrukturalnych, zakresie świadczenia usług turystycznych na Krymie i w Sewastopolu, zakazu eksportu niektórych towarów i technologii.

⁸¹ W marcu 2015 r. UE postanowiła uzależnić zniesienie obowiązujących sankcji od pełnego wdrożenia porozumień mińskich. Restrykcje obejmują ograniczenie dostępu niektórych rosyjskich banków i firm do unijnych rynków kapitałowych, zakaz eksportu i importu broni, zakaz eksportu produktów podwójnego zastosowania oraz ograniczenie dostępu Rosji do strategicznie cennych technologii i usług, służących do produkcji i wydobycia ropy naftowej.

⁸² W 2014 r. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) zawiesił zatwierdzanie nowych operacji finansowania w Rosji. UE zgodziła się koordynować swoje stanowiska w ramach Rady Dyrektorów Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju w celu zawieszenia finansowania nowych operacji. Zawieszono część realizacji unijnych programów współpracy dwustronnej i regionalnej z Rosją. Źródło: Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Unijne sankcje w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie, za: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (20.09.2020)

⁸³ Forbes, *Departament Stanu USA: firmy związane z Nord Stream 2 mogą być wystawione na sankcje*, za: <https://www.forbes.pl/gospodarka/nord-stream-2-amerykanskie-sankcje-uderza-w-firmy-realizujace-projekt/xbbsyxt> (20.09.2020)

obywateli po obu stronach⁸⁴. Można więc stwierdzić, że pomimo użycia sankcji nakierowanych, wpływają one również na inne gałęzie gospodarki, co z kolei ma przełożenie również na sektor bankowy. Zdanie wielu ekspertów sankcje przyniosły wymierne efekty: uwidoczniły i spotęgowały problemy rosyjskiej gospodarki, wywołały odpływ kapitału zagranicznego, spowodowały problemy w przemyśle zbrojeniowym oraz wydobywczym, zależnym częściowo od zachodnich technologii⁸⁵.

Analizując sankcje celowe związane z Białorusią, należy dostrzec fakt, iż cały czas prowadzony jest dialog techniczny w konkretnych sprawach z władzami białoruskimi. Stosunki UE-Białoruś to m.in. współpraca w wielostronnym trybie Partnerstwa Wschodniego, wspieranie społeczeństwa obywatelskiego oraz ofiar represji. Wybory prezydenckie na Białorusi w 2020 r. spowodowały fale protestów społecznych oraz kolejnych represji co spowoduje nałożenie kolejnych sankcji na reżim białoruski⁸⁶. Do nałożenia unijnych restrykcji niezbędna jest jednomyslność 27 krajów UE. Podczas obrad żaden z krajów członkowskich UE nie opowiadał się za szerszymi sankcjami gospodarczymi, które groziłyby kosztami społecznymi dla zwykłych ludzi⁸⁷. Sankcje wobec Białorusi ze strony UE zostały wprowadzone po raz pierwszy w 2004 r. w reakcji na zaginięcie osób związanych z opozycją. Rada nałożyła sankcje na osoby dopuszczające się łamania międzynarodowych standardów wyborczych i prawa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka oraz prześladowania społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej. W kolejnych latach wprowadzono również embargo na broń⁸⁸. Analizując sytuację na Białorusi warto przytoczyć cytaty komisarza rynku wewnętrznego Thierry Breton'a, który stwierdził, że „Białoruś nie jest w Europie, jest na granicy pomiędzy Europą a Rosją, a jej sytuacja jest inna niż Ukrainy czy Gruzji. Białoruś jest bardzo mocno połączona z Rosją, a większość populacji opowiada się za

⁸⁴ NATO Review, *Niepodległa i suwerenna Ukraina jest kluczem do euroatlantyckiego bezpieczeństwa*, za: <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2020/07/08/niepodlegla-i-suwerenna-ukraina-jest-kluczem-do-euroatlantyckiego-bezpieczenstwa/index.html> (20.09.2020)

⁸⁵ PISM, *Debata PISM: Czy sankcje działają? Rosja rok później*, za: https://pism.pl/konferencje/Debata_PISM_Czy_sankcje_dzia_aj__Rosja_rok_p_niej (20.09.2020)

⁸⁶ Szefowie państw i rządów UE potwierdzili, że UE nie uznaje wyników wyborów przedstawionych przez białoruskie władze. Potępiono przemoc wobec pokojowych demonstrantów oraz ustalono, że na osoby odpowiedzialne za przemoc, represje i fałszerstwa wyborcze nałożone zostaną sankcje.

⁸⁷ Deutsche Welle, *UE szykuje sankcje w sprawie Białorusi*, za: <https://www.dw.com/pl/ue-szykuje-sankcje-w-sprawie-bia%C5%82orusi/a-54575353> (20.09.2020)

⁸⁸ Rada Europejska, *Rada Unii Europejskiej, Stosunki UE-Białoruś*, za: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/belarus/> (20.09.2020)

bliskimi związkami z Rosją.”⁸⁹. Z perspektywy banków w UE, podejmując analizy kredytowe, takie stwierdzenia mają swój impakt przy ocenie ryzyka danego kraju. Przez ostatnie cztery lata UE starała się rozwijać dobre stosunki z Białorusią. Podpisano m.in. porozumienie o uproszczeniu trybu wizowego, zwiększono wsparcie finansowe dla białoruskich projektów i rozpoczęto dialog w nowych dziedzinach⁹⁰. Niestety łamanie praw człowieka oraz represje ponownie kierują UE na ścieżkę wdrażania sankcji. Po kilku latach łagodniejszej polityki banków względem Białorusi, ponownie banki zaostrożą swoje podejście do analizy ryzyka.

Mimo, że gospodarka w XXI w. ze względu na swój globalny charakter ogranicza możliwość wywierania istotnego wpływu jednego państwa na gospodarkę drugiego to niektórzy badacze widzą cały czas rosnącą popularność wprowadzania sankcji z uwagi na dążenie światowych mocarstw do światowej hegemonii⁹¹. Amerykańskie ośrodki uniwersyteckie Institute for International Studies (Brown University) i Joan B. Kroc. Institute for International Peace Studies (University of Notre Dame) zajmują się badaniem skuteczności multilateralnych sankcji nakierowanych, nakładanych w ramach ONZ. W Europie ten obszar badawczy był analizowany w ramach inicjatyw rządowych Niemiec, Szwajcarii oraz Szwecji. Prace odbywały się w ramach projektów badawczych i pierwszym z nich był, podjęty przez rząd Szwajcarii, konkretnie przez szwajcarski Państwowy Sekretariat ds. Gospodarczych (ang. *State Secretariat for Economic Affairs*)⁹², Interlaken Process I w marcu 1998 roku a II w marcu 1999 roku i dotyczył poprawy skuteczności sankcji nakierowanych ONZ. Kolejne projekty (Berlin-Bonn Process oraz Stockholm Process) były kontynuacją analizy coraz częściej stosowanego narzędzia prowadzenia polityki jakim są sankcje celowe. W kolejnych latach wypracowane zostały rekomendacje w ramach ONZ, mające poprawić skuteczność stosowania tego typu sankcji, poprzez lepsze wdrażanie

⁸⁹ Polskie Radio 24, *Unia Europejska reaguje na sytuację na Białorusi. Należy kolejne sankcje*, za: <https://polskieradio24.pl/5/1223/Artykul/2567581,Unia-Europejska-reaguje-na-sytuacje-na-Bialorusi-Nalozyc-kolejne-sankcje> (20.09.2020)

⁹⁰ Belsat, *Czy będą nowe europejskie sankcje wobec Białorusi?*, za: <https://belsat.eu/pl/news/czy-beda-nowe-europejskie-sankcje-wobec-bialorusi/> (20.09.2020)

⁹¹ M. Trzcionka, *Sankcje... op.cit.*, s. 164

⁹² Schweizerische Eidgenossenschaft, State Secretariat for Economic Affairs SECO, *Smart sanctions – targeted sanctions* https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/smart-sanctions--gezielte-sanktionen.html (24.03.2017)

programów, administrowanie nimi, monitorowanie oraz wdrażanie zgodne z odpowiednimi podstawami prawa⁹³.

Podsumowując, należy potwierdzić przyjętą w tym artykule hipotezę, że sankcje nakierowane na kraje Europy Wschodniej mają również wpływ na podmioty trzecie, w tym banki działające na terenie UE, niebędące bezpośrednim celem sankcji oraz, że sankcje te dotyczą również inne gałęzie gospodarki wbrew założeniom stawianym przez autorów sankcji. Kwestią otwartą natomiast wydaje się być rozmiar tego wpływu, który należy mierzyć indywidualnie zarówno pod kątem danego programu sankcyjnego jako również danego banku. Bardzo dużo czynników może wpłynąć na politykę wewnętrzną banku w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Argumentem przemawiającym za stosowaniem sankcji nakierowanych wydaje się być, pomimo wielu ograniczeń tego systemu, minimalizowanie wpływu sankcji na inne sektory gospodarki oraz w wielu sytuacjach (np. przy sankcjach finansowych) stosunkowo dokładne adresowanie sankcji względem podmiotu będącego celem. Pomimo, iż spora część banków ograniczy swoje ekspozycje o charakterze kredytowym to sankcje nakierowane dają znacznie większą swobodę w działaniu i podejmowaniu decyzji przez banki w UE. Każdy bank ma możliwość własnej subiektywnej oceny ryzyka kredytowego oraz ryzyka prawnego w konkretnym przypadku współpracy z krajami lub bankami objętymi sankcjami celowymi, ze szczególnym uwzględnieniem kierunku wschodniego.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż pomimo, że UE nie jest w stanie prowadzić zupełnie niezależnej od USA polityki sankcyjnej to przykłady historyczne pokazują, że politykę zagraniczną USA można w pewien sposób zmodyfikować lub nawet złagodzić w zakresie sankcji wtórnych poprzez działania dyplomatyczne⁹⁴. Problematyka stosowania sankcji nakierowanych w UE jest na pewno obszarem badawczym, który w najbliższych latach będzie bardzo dokładnie analizowany, z uwagi na coraz szersze stosowanie tego instrumentu polityki zagranicznej.

Streszczenie:

Polityka sankcji gospodarczych, paralelnie do działań militarnych, kreuje kontrowersyjną strategię działania państw wysokorozwiniętych, w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej i politycznej nad potencjalnymi oponentami na arenie międzynarodowej, prowadząc

⁹³ M. Trzcionka, *Sankcje...* op.cit., s. 206

⁹⁴ Najlepszym przykładem mogą być umowy gazowe z dostawcami z Rosji, bez której gospodarka energetyczna wielu krajów UE zostałaby zachwiana. Źródło: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2014-03-17/sanction-russia-we-ve-tried-this-before> (20.09.2020)

jednocześnie do szerokiego pola do dyskusji nt. jej efektywności. Głównym celem artykułu jest próba bliższej analizy skuteczności nakierowanych sankcji gospodarczych (ang. targeted sanctions, smart sanctions) i ich wpływu na gwarancje udzielane przez banki prowadzące działalność na terenie Unii Europejskiej (UE), w tym te w Europie Środkowo-Wschodniej. Podejmuję w tym artykule próbę ustalenia czy sankcje celowe osiągają zamierzony wynik nie wpływając negatywnie na inne sektory gospodarki, zarówno państwa objętego sankcjami jak również stron trzecich, ze szczególnym uwzględnieniem wyżej wymienionych banków i instrumentów gwarancyjnych przez nie stosowanych.

Słowa kluczowe:

sankcje, Europa Wschodnia, Unia Europejska.

Key words:

sanctions, Eastern Europe, European Union.

Bibliografia:

1. Alojzy Z. Nowak, Waldemar M. Koziół (redakcja naukowa), *Handel Zagraniczny Perspektywa europejska*, WWZ, Warszawa 2011
2. Andrzej Jan Chodubski, *Wstęp do badań politologicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2004
3. BBC NEWS, *Trump threatens to 'devastate' Turkish economy over Syrian Kurds*, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-46859164> (14.01.2019)
4. Belsat, *Czy będą nowe europejskie sankcje wobec Białorusi?* <https://belsat.eu/pl/news/czy-beda-nowe-europejskie-sankcje-wobec-bialorusi/> (09.06.2020)
5. Bloomberg, James Gibney, *Sanction Russia? Reagan Tried It With No Luck*, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2014-03-17/sanction-russia-we-ve-tried-this-before> (17.03.2014)
6. Deutsche Welle, *UE szykuje sankcje w sprawie Białorusi*, <https://www.dw.com/pl/ue-szykuje-sankcje-w-sprawie-bia%C5%82orusi/a-54575353> (14.08.2020)
7. EPRS European Parliamentary Research Service, Martin Russell, Briefing, EU sanctions: A key foreign and security policy instrument, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI\(2018\)621870_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621870/EPRS_BRI(2018)621870_EN.pdf) (30.05.2018)
8. Forbes, Standard Chartered ukarany ponownie za naruszanie sankcji, <https://www.forbes.pl/wiadomosci/standard-chartered-ukarany-ponownie-za-naruszanie-sankcji/1bk3v4d> (10.12.2012)

9. Forbes, Na sankcjach ucierpi niemiecki przemysł i rolnictwo, <https://www.forbes.pl/wiadomosci/na-sankcjach-ucierpi-niemiecki-przemysl-i-rolnictwo/hdy72sh> (20.08.2014)
10. FORSAL.PL, Sankcje dla Rosji: karty Visa i Master Card zablokowane, <https://forsal.pl/artykuly/785564,sankcje-dla-rosji-karty-visa-i-master-card-zablokowane.html> (21.03.2014)
11. FORSAL.PL, USA: gigantyczna grzywna dla ING Bank za naruszenie sankcji, <https://forsal.pl/artykuly/624472,usa-gigantyczna-grzywna-dla-ing-bank-za-naruszenie-sankcji.html> (13.06.2012)
12. Helen Osieja, *Economic Sanctions as an Instrument of U.S. Foreign Policy: The Case of the U.S. Embargo against Cuba*, American University of London, 2005
13. <https://sanctionsmap.eu/#/main> (20.09.2020)
14. <https://sjp.pwn.pl/sjp/embargo;2457171.html> (13.04.2019)
15. <https://sjp.pwn.pl/sjp/ryzyko;2518509.html> (13.04.2019)
16. <https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/systemplatniczy/sepa/pytania.html> (13.04.2019)
17. INFOR.PL PRAWO, Agencje Ratingowe, <https://www.infor.pl/prawo/encyklopedia-prawa/a/290448,Agencje-ratingowe.html> (13.04.2019)
18. International Monetary Fund, IMF DataMapper, World Economic Outlook, GDP, current prices, <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/USA/CHN/JPN/DEU/IND/RUS/POL> (13.04.2019)
19. Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Kinga Iwona Dudzińska, Anna Maria Dyner, Elżbieta Kaca, Piotr Kościński, Marcin Andrzej Piotrowski, Maria Radziejowska, Maya Rostowska, Stanislav Secrieru, Maciej Szylar, Ievgen Vorobiov, *Sanctions and Russia*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warsaw 2015
20. Joanna Ryszka, *Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa – Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora” Toruń 2008
21. Magdalena Trzcionka, *Sankcje gospodarcze w polityce zagranicznej USA po II wojnie światowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2015
22. Małgorzata Zalewska (redakcja naukowa), *Współczesna Bankowość*, Tom I, Difin, Warszawa 2007
23. NATO Review, *Niepodległa i suwerenna Ukraina jest kluczem do euroatlantyckiego bezpieczeństwa*, <https://www.nato.int/docu/review/pl/articles/2020/07/08/niepodlegla-i-suwerenna-ukraina-jest-kluczem-do-euroatlantyckiego-bezpieczenstwa/index.html> (08.07.2020)
24. Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, UNIC WARSAW, Karta Narodów Zjednoczonych, http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php# (13.04.2019)
25. Parkiet PLUS, Hubert Kozieł, *Sankcje, czyli amerykański miecz Damoklesa nad bankami z Europy*, <https://www.parkiet.com/artykul/1384792.html> (11.08.2014)

26. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *Debata PISM: Czy sankcje działają? Rosja rok później*, https://pism.pl/konferencje/Debata_PISM_Czy_sankcje_dzia_j_Rosja_rok_p_niej (20.09.2020)
27. Polskie Radio 24, *Unia Europejska reaguje na sytuację na Białorusi. Należy kolejne sankcje*, <https://polskieradio24.pl/5/1223/Artykul/2567581,Unia-Europejska-reaguje-na-sytuacje-na-Bialorusi-Nalozy-kolejne-sankcje> (19.08.2020)
28. Rada Europejska Rada Unii Europejskiej, *Kiedy i jak UE przyjmuje sankcje?*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/> (07.03.2019)
29. Rada Europejska Rada Unii Europejskiej, *Przyjmowanie i przegląd sankcji*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/adoption-review-procedure/> (20.09.2020)
30. Rada Europejska Rada Unii Europejskiej, *Stosunki UE – Białoruś*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/belarus/> (20.09.2020)
31. Rada Europejska Rada Unii Europejskiej, *Unijne sankcje w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (20.09.2020)
32. Rada Europejska Rada Unii Europejskiej, *Rodzaje sankcji*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/different-types/> (14.02.2019)
33. Rzeczpospolita, *Credit Agricole zapłaci za naruszenie sankcji USA*, <https://www.rp.pl/Banki/310209877-Credit-Agricole-zaplaci-za-naruszenie-sankcji-USA.html> (20.10.2015)
34. Schweizerische Eidgenossenschaft, State Secretariat for Economic Affairs SECO, *Smart sanctions – targeted sanctions* https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/smart-sanctions--gezielte-sanktionen.html (24.03.2017)
35. Tadeusz Teofil Kaczmarek, *Zarządzanie Ryzykiem w Handlu Międzynarodowym*, Difin, Warszawa 2012
36. U.S. Department of the Treasury, An official website of the United States Government, *Organizational Structure*, <https://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/pages/office-of-foreign-assets-control.aspx> (05.04.2019)